联合国 S/2005/158



安全理事会

Distr.: General
11 March 2005
Chinese
Original: English/French

2005 年 3 月 11 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提交赴布隆迪评估团的报告（见 S/2004/72），供安全理事会成员国审议，该评估团是我应安全理事会成员国的请求派赴布隆迪的，目的是审议按照 2000 年 8 月 28 日《阿鲁沙和平与和解协定》规定设立国际司法调查委员会是否适当、是否可行。评估团于 2004 年 5 月访问了布隆迪。不过评估团在其报告中视访问之后发生的事实和事件与其最后建议的相关性，而考虑到这些事实和事件。

评估团的任务是审议设立国际司法调查委员会是否适当、是否可行，它认为有必要设立一个委员会，当然不一定按照布隆迪政府要求的形式和组成。关于设立一个问责机制，以澄清真相、调查罪行、查明和法律制裁自布隆迪独立以来对在其境内犯下的种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪负有责任的人，评估团在审议设立这一问责机制的模式时，考虑到《阿鲁沙协定》、布隆迪人的需求和期望、布隆迪司法制度的能力、联合国既定原则和惯例以及拟议机制的实际性和可行性。为此，评估团建议设立一个双机制：一个以真相委员会形式产生的非司法问责机制；一个以布隆迪法院制度内特别分庭形式产生的司法问责机制。

为避免设立和运行两个实际相同的委员会——全国真相与和解委员会和国际司法委员会——评估团建议根据最近颁布的修订的全国真相与和解委员会法，设立一个单一的全国真相委员会，由国家部分和国际部分混合组成。一个包括国际重要组成部分的真相委员会将提高委员会的客观性、公正性和可信性。与此同时，通过让布隆迪人参与澄清历史真相和推动国家和解进程，使他们有一种国家“自主”感。当建议在布隆迪法院制度内设立一个特别分庭时，评估团倾向于在该国境内设立一个司法机制，作为布隆迪司法制度的一部分（一个“法院中的法院”），以便在物质资源和人力资源方面加强司法部门，留下国际司法标准、训练有素的法官、检察官、辩护律师和有经验的法院管理人员等财富。

安理会应记得，过去十年已在布隆迪政府请求下设立了三个联合国调查委员会。每个调查委员会都赋予有限的任务权限，以调查 1993 年 10 月 21 日布隆迪总统遭暗杀及随后发生的大屠杀事件。但是他们的建议不具有任何法律或实际效力，联合国也没有任何机构采取任何行动。评估团呼吁安全理事会采取行动，它

05-26470 (C) 210305 220305



认为“联合国再也不可能既设立调查委员会，无视他们的建议，又不严重损害联合国在促进正义和法治方面的可信性。”我完全赞同这一结论。

在审议评估团关于设立双问责机制的建议时，安全理事会成员国应充分考虑所涉财务费用及提供一个可行的供资机制的必要性，以确保这两个机制在运作时能获得源源不断和可持续的资金。

如果安理会核准上述报告，并指示我就报告的实际执行进行谈判，我打算与布隆迪广泛的国家行动者和民间社会协商后，与布隆迪政府开始一个总括性谈判进程，确保在为布隆迪建立司法和非司法问责机制时考虑到布隆迪人民的意见和愿望。

科菲·安南（签名）

设立布隆迪问题国际司法调查委员会的评估团的报告

一. 导言

1. 2002 年 7 月 24 日，时任布隆迪总统皮埃尔·布约亚在给秘书长的信中要求联合国按照 2000 年 8 月 28 日《阿鲁沙和平与和解协定》，设立国际司法调查委员会。根据这项要求，安全理事会主席于 2004 年 1 月 26 日请秘书长派遣一个评估团赴布隆迪，目的在于审议这一委员会是否适当、是否可行（见 S/2004/72)。

2. 安全理事会核准的评估团的任务规定（见 S/2004/72）列为本报告附件。评估团据此承担的任务如下：

(a) 参照《阿鲁沙协定》，阐明设立国际调查委员会的方法和替代办法，考虑采取各种办法，支持实现和平进程，“在伸张正义的同时追求真相与和解”；

为此目的，要求评估团：

㈠ 评估《阿鲁沙协定》规定的司法部门改革的执行进展情况和布隆迪司法系统公正有效地审判罪犯的能力，包括其调查权力；

㈡ 在一个将对布隆迪司法制度产生有益影响的国际委员会框架内，建议设立各种结构；

㈢ 评估设立全国真相与和解委员会方面的进展情况和法律对给予流放归国的政治领导人临时豁免权的影响；

(b) 根据前几个调查委员会提交的报告，特别是 1985 年惠塔克报告、1994 年非政府组织报告、1994-1995 年阿克-毫斯利德报告和 1996 年国际调查委员会的报告，评估设立国际调查委员会的额外好处；

(c) 确定全国真相与和解委员会和国际调查委员会之间可能的权力分配和管辖权，特别是关于相辅相成的调查职责、调查对象的现况，以及大赦问题；

(d) 为了拟定设立国际调查委员会的模式，要求评估团：

㈠ 审查限制委员会的属时管辖权的可能性；

㈡ 评估政府保证委员会成员安全和便利其调查工作的能力；

㈢ 评价委员会必备的后勤、人力和财力资源；

㈣ 说明布隆迪当局对调查结论及其实际实施，尤其是对可能向国际或国家司法机构提出起诉的期待。

3. 评估团于 2004 年 5 月 16 日至 24 日访问了布隆迪。团长是主管政治事务助理秘书长图利亚迈尼·卡洛莫，团员包括政治事务部、法律事务厅、联合国人权事务高级专员办事处、联合国难民事务高级专员办事处和联合国安保协调员办公室的代表。评估团还得到联合国布隆迪办事处（联布办事处）代表的宝贵协助，他们在评估团对布隆迪的访问期间全程陪同。

4. 评估团与政府和地方当局、政党、司法当局、宗教领导人和民间社会代表进行了广泛的协商。评估团在访问布隆迪途中会见了布隆迪和平进程调解人南非副总统雅各布·祖马。在布隆迪期间，评估团会见了布隆迪总统多米蒂安·恩达伊泽耶、副总统阿尔方斯·马雷·卡德盖、善政和全面监察部长、国民议会议长、参议院议长、司法部长、公安部长、内政部长、人权、机构改革和与议会关系部长、对外事务与合作部长和政府人权委员会主席。评估团还与布隆迪两位前总统（斯尔维斯特·恩蒂班吞干亚先生和让-巴蒂斯特·巴加扎）、各政党和军事政治运动领导人以及布隆迪穆斯林社区代表进行了协商。评估团在返回纽约后与主教会议的代表进行了协商。评估团还会见了联合国国家工作队、非洲联盟委员会主席的特别代表、执行监测委员会成员、外交使团、国家和国际非政府组、一个回返者团体和个别专家（法律教授、辩护律师和历史学家）。

5. 评估团访问了各法院所在地并会见了司法当局和法律专业成员，特别是检察长、最高法院副院长和法官、宪法法院、上诉法院和高等法院（大事法院）成员。评估团还会见了军事法庭庭长、调查警察警长、律师协会成员以及姆平巴中央监狱狱方当局。除了布琼布拉以外，评估团还访问了基特加市，会见了省长和基特加地区军事指挥官。评估团访问了大事法院，会见了法院院长和检察长。

6. 评估团报告中所列事实和事件是从其开始访问至提交报告期间发生的。评估团在重拟某些建议时考虑到这些事实和事件，使这些建议能够适应布隆迪境内不断变化的现实。但是，下文所述政治环境反映了评估团访问时的情况；此后的政治发展在后来秘书长关于联合国布隆迪行动的各项报告中做了说明。

二. 政治环境和布隆迪人的期待

7. 在评估团访问时，过渡政府与保卫民主全国委员会-保卫民主力量（恩库伦齐扎）于 2003 年 11 月 16 日签署的《综合停火协定》的实施已耽搁一些时日。民族解放力量（鲁瓦萨）是唯一一个在和平进程之外的武装运动，尽管设法对它进行鼓励，它仍拒绝与过渡政府进行认真谈判。

8. 评估团是在过渡期结束的五个月之前进行访问的，选举定于 2004 年 10 月 31 日进行。评估团与之谈话的很多人都认为维持选举时间表不变是眼下最直接的挑战。《阿鲁沙协定》规定，过渡期是随地方、议会和总统选举的进行而结束。评估团获悉，尽管剩下的时间十分有限，自秘书长最近一份报告（S/2004/210）以

来选举进程方面的进展甚微。所有重大选举法（过渡后宪法、选举守则、政党法、市镇管理法）都没有通过，也没有开始进行任何准备活动，包括公民教育运动、选民登记和设立独立选举委员会。

9. 评估团注意到，举行选举的时限已成为布隆迪政治行动者之间一个争论的主题。布隆迪民主阵线(民阵)、七方集团各政治党派（胡图派）以及保卫民主全国委员会-保卫民主力量（恩库伦齐扎）要求遵守选举时间表，但十方集团各政治党派（图西派）则提出很多条件，要求在选举之前得到满足。与评估团谈话的很多人都担心如果仍不能打破现有僵局，不能在限期之前举行选举，现有的机构将失去其合法性，将会出现严重的宪政僵局。但是有些人认为，如果有罪不罚的问题不解决，就不会有自由、公平选举，另一些人则认为这一问题应等待选举时解决。

10. 一些政党强调，必须先解决一些至关重要的问题，才能在一个安全的环境下进行可信和公平的选举。其中提到的问题有前战斗员的解除武装和复员以及安全部门的改革。

11. 派遣评估团得到所有谈话者的热烈欢迎，不过其中很多人对安理会拖延答复这一请求表示遗憾，他们强调评估团不应审查设立委员会是否适当，而应考虑设立委员会的可行性或技术模式。评估团与之谈话的所有人，包括调解人一致强调迫切需要设立委员会。他们指出，只有设立一个由国际专家组成的委员会才能够澄清布隆迪人之间的族裔之争，这是冲突的根源。谈话者向评估团保证，委员会在执行任务时将得到全力支持，由于委员会的独立性和公正性，其结论将为各当事方所接受。他们还认为，应按照《阿鲁沙协定》商定的意见维持委员会的属时管辖权（1962 至 2000 年），其中承认某些阶段（1965、1972、1988 和 1993 年）的犯罪比其它阶段更严重。设立委员会的时机是布隆迪人之间意见不一的主要问题。某些政党（主要是图西派）强烈认为，设立国际委员会应是举行选举的一项先决条件，而其它政党（民阵和恩库伦齐扎）则认为应如期举行选举，并警告说设立这样一个委员会将导致进一步的政治不稳定。

12. 在布隆迪这个民族分裂的社会里，1962 年独立以来在任何与国家重大事件有关的问题上很少存在一致意见，现在却一致支持设立国际司法调查委员会，以澄清真相、调查罪行。如果委员会将罪行定为灭绝种族罪、战争罪和其它危害人类罪，则将充当推动设立国际刑事法庭的机制。

13. 评估团在协商空余时间会见了“记录布隆迪历史”的其中一个作者，这是一个由教科文组织牵头的项目，源于 1997 年教科文组织召开的“布隆迪历史”会议，大约有 30 名带有不同政治倾向的布隆迪专家参加了会议，会议由马里现任总统阿马杜·图马尼·杜尔和秘书长非洲问题特别顾问穆罕默德·萨赫农共同主

持。该项目是在《阿鲁沙协定》[1] 的精神下产生的，旨在对布隆迪历史从起源到2000 年进行一次正式的、科学的和都能接受的记录。把整个历史分成不同阶段，由大约 50 名布隆迪和外籍作家、历史、地理、语言和人类学专家负责书写。该项目由教科文组织和法语国家政府间机构发起，在布隆迪政府配合下，得到开发计划署和联布办事处的协助，资金则来自自愿捐款。该项目的假定前提是共同和更好地理解布隆迪历史将有助于促进和平与国家和解，其主要目标是用作中小学校的教育工具及大众的历史手册。

14. 布隆迪人民在寻求真相时，不仅期待由一个可信、独立和公正的国际当局来全面和真实地展现其历史，也许更重要的是，是期待消除有罪不罚现象，让对犯罪负责的人承担责任。在他们看来，真相和正义密不可分，两者加在一起，也是国家和解不可或缺的。

三. 国际司法调查委员会的性质和将作出的贡献

15. 《阿鲁沙协定》设想由联合国建立一个国际司法调查委员会，调查灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪，其任务如下：

(a) 调查并核实独立直至《协定》签署期间发生的各种事实；

(b) 对这些事实进行分类；

(c) 确定谁应对这些事实承担责任；

(d) 向安全理事会提交报告；

(e) 利用所有关于这个问题的现有报告，包括 1985 年惠塔克报告、1994 年非政府组织报告、1994-1995 年阿克和胡斯利德两位大使提交的报告和 1996 年国际调查委员会的报告。(《第一议定书》第 6 条，第 10 款)

16. 这个拟议的国际委员会的任务是查明真相，对罪行分类和确定应对罪行负责的人，因此有两个特点，既是一个说明真相的机制，又是一个司法或准司法责任追究机制。

17. 过去 10 年，国际社会应布隆迪政府的请求，并根据安全理事会的授权，为该国建立了一系列国际调查团和调查委员会，国际司法调查委员会如果得以建立，不过是其中最近的一个。因此，应该根据以前那些委员会的工作成果、用处和对布隆迪社会的影响来检查国际司法调查委员会将作出的贡献。

---

[1] 《阿鲁沙协定第一议定书》第 8 条确定了与国家和解有关的原则和措施。其中第 1(c)款规定如下：

［全国真相与和解］委员会人还应负责澄清整个布隆迪历史，尽可能追溯久远的历史，使布隆迪人了解他们的过去。*进行这种澄清的目的应当是重写布隆迪历史，是所有布隆迪人能够对历史作出同样解释*。(加重点)

18. 联合国以前为布隆迪建立过三个国际委员会：1994年由马丁·胡斯利德和西梅翁·阿克两位大使率领的布隆迪初步实况调查团、[2] 1995年被任命研究在布隆迪是否能够设立调查真相委员会或司法调查委员会的特使、[3] 1995年关于暗杀布隆迪总统事件和随后所发生屠杀事件的国际调查委员会。[4] 第四个委员会，即调查1993年10月21日以来在布隆迪所发生侵犯人权事件的国际委员会，是一个由13个人权专家组成的非政府组织委员会，是应布隆迪人权联盟ITEKA的请求成立的。[5]

19. 这四个委员会虽然在某些方面相互不同，但具有以下共同特点：

(a) 处理的问题和属时管辖权仅限于1993年发生的事件，即政变和暗杀恩达达耶总统的事件以及随后发生的屠杀；而这些不过是血腥暴力循环当中最新发生的事件，这些暴力循环在长达四十年之久的种族冲突中使布隆迪饱受创伤。

(b) 虽然某些报告，特别是惠塔克报告和阿克和胡斯利德报告，一笔带过地提到1972年对胡图人的种族灭绝，[6] 但经法律确定的在布隆迪境内发生的灭绝种族罪只包括1993年对图西人的屠杀。[7]

---

[2] 根据安全理事会主席的一项说明（S/26757）和布隆迪政府的请求，秘书长决定派遣一个初步实况调查团前往布隆迪，其任务是调查1993年10月政变和大屠杀。该实况调查团于1994年5月20日向秘书长提交了报告（阿克和胡斯利德报告：1995年2月24日，S/1995/157号文件）。

[3] 根据提议在布隆迪建立一个国际调查委员会的安全理事会主席声明（S/PRST/1995/13），秘书长委托其特使佩德罗·尼肯调查是否能够在布隆迪设立一个真相调查委员会，以解决该国的有罪不罚问题。尼肯的报告载于1995年7月28日S/1995/631号文件。

[4] 安全理事会在1995年8月28日第1012(1995)号决议中请秘书长建立一个国际调查委员会，其任务是：(a) 确定有关1993年10月21日刺杀布隆迪总统、随后发生的屠杀以及其他有关严重暴力行径的真相；(b) 同布隆迪政府协商后，建议适当的法律、政治或行政性质的措施，以及将应对那些行径负责的人绳之以法的措施，以防止再次发生任何与委员会所调查的那些行为相类似的行为，并在布隆迪普遍消除逍遥法外现象和促进民族和解。该委员会的报告载于1996年8月22日S/1996/682号文件。

[5] 调查1993年10月21日以来在布隆迪所发生侵犯人权事件的国际委员会：最后报告（1994年7月5日）。

[6] 惠塔克报告是一份关于防止和惩治灭绝种族罪的专题报告（E/CN.4/Sub.2/1985/6，1985年7月2日）。在列举二十世纪发生的灭绝种族罪行实例时，该报告提到“1965年和1972年图西人在布隆迪对胡图人进行的屠杀”，在这两场屠杀中，图西人少数政府先在1965年大肆杀害胡图族领导人，随后于1972年屠杀了100 000至300 000个胡图人（第24段，注15）。该报告还把1972年对胡图人的屠杀称为对一个占全国人口大多数的受保护民族进行种族灭绝的实例（第30段）。阿克和胡斯利德报告提到对胡图人的“种族灭绝式的压迫”，这种压迫特别以精英、领袖人物和将来的专业人员为目标（第36段）。

[7] 1995年的国际调查委员会得出结论说：

> 委员会认为证据足以确认，在胡图族布隆迪民主阵线某些官员和乡镇一级以下的领导人的煽动和参与下，1993年10月21日及其后数日内发生了对少数族裔图西族的灭绝种族行为。
>
> 委员会认为证据不足以确认这些灭绝种族行为是否来自更高一级领导人的筹划或命令。

（S/1996/682，第483和484段）

(c) 所有四个委员会都确认，如果仅仅调查历史真相。而不追究责任，则不足以消除有罪不罚现象。用佩德罗•尼肯特使的话说：

> 经客观证实但不带来任何后果和希望的“真相”在布隆迪的当前局势下极为危险，因为这将使那些逃避法律制裁的人更加感到可以逍遥法外，诱使他们重新犯罪。(S/1995/631，第 18 段)

(d) 最后，这些委员会提出的建议没有任何法律效力或实际效力，也没有任何联合国机构，包括要求成立这些委员会的机构，采取任何行动。

20. 布隆迪是一个按族裔划分的社会，1965、1972、1988、1991 和 1993 年发生的族裔间相互屠杀不过是该国整个历史中的部分篇章，很多布隆迪人认为，在这样一个社会，如果把任何一项调查的任务仅仅限制在其中一轮屠杀，而且更糟的是，仅把这一轮屠杀称为种族灭绝，是对所发生事件的片面和抱有偏见的陈述，是对整整一个族裔群体的苦难视若无睹，而且这个族裔群体是该国最大的，人数远远超过另一个族裔。在布隆迪社会中，“种族灭绝”这个词不仅是对一项罪行的法律定义，而且是一项政治声明，[8] 是把全部罪行归到整整一个族裔群体头上，因此，1996 年的报告对这个社会产生了分裂作用，助长了关于国际社会抱有偏见的看法。所以，通过呼吁建立一个其属时管辖权覆盖布隆迪全部四十年历史的调查委员会，也是在呼吁公正地讲述历史真相，并从历史的角度来看待 1993 年发生的屠杀。这也是在呼吁人们确认，所有族裔群体的成员都在历史上的不同时候成为同样罪行的受害者和犯罪者。

21. 评估团花了很大力气来向其对话者说明，尽管这个委员会是为了调查四十年来冤冤相报的冲突所建立的，但绝不能事先以为，该委员会将在法律上确定，所有族裔群体都在布隆迪犯下过种族灭绝罪，也成为过这种罪行的受害者。然而，委员会的很多对话者仍不相信这一点。

四. 委员会的属时管辖权可能受到的限制

22. 特派团根据自己的任务，探讨了有无可能更加有效地把委员会的属时管辖权限制在具体事件或时期的问题。除了少数几个例外（例如“骨干团”(Accord

[8] 《协定》体现了追求民主变革的力量（多数党）与各反对政党之间于 1994 年就权力分享缔结的《政府公约》，其中第 36 条的有关部分规定如下：

> 要求……由一个有资格的中立人士组成的国际司法真相调查团，调查 1993 年 10 月 21 日政变，调查政治伙伴下令进行种族灭绝时的情况，但不预先判断国内和国际独立调查的结果……。(着重线为后加)(A/50/94-S/1995/190，附件)

同样，《阿鲁沙协定》的《第一议定书》第 3 条规定如下：

> ……在不妨碍国际司法调查委员会以及全国真相与和解委员会得出的结果和结论的情况下，各党派确认，自从独立以来，布隆迪的图西和胡图族裔社区都遭受过灭绝种族罪行、战争罪行和其他危害人类罪行的损害。(着重线为后加)

Cadre），一个主要由图西人组成的政治团体），所有政党和民间社会的领袖，无论属于什么族裔群体，都认为不应限制委员会的属时管辖权，但认为其调查工作应该集中于具体的事件，特别是 1965、1972、1988、1991 和 1993 年发生的屠杀。至于委员会管辖权管到哪一天为止，很多人表示，这个日期应在委员会成立时就明确下来，而且无论如何需要到 2000 年以后，以把《阿鲁沙协定》签署之后实施的屠杀包括在内，尤其是包括 2002 年 9 月 9 日在吉特加省的伊塔巴屠杀 183 个平民的事件。

23. 特派团确信，如果要使国际委员会做出任何贡献，必须将其属时管辖权延长到 1993 年事件之后，从而把独立以来的整个期间包括在内。[9] 与此同时，特派团还确信，如果要使该委员会具备覆盖四十多年的属时管辖权，就必须改变其作为一个司法调查委员会的性质。如果要成立一个司法调查委员会，在没有一项起诉战略来指导调查工作的情况下进行深入的刑事调查，以确定那些据信应对 1962 年以来在布隆迪全境所发生屠杀负责的人的个人刑事责任，其工作过程势必旷日持久、费用高昂、负担沉重。而且，委员会所获调查结果的证据价值没有任何保证将为某个国家法庭或国际法庭所认可。参照联合国建立调查委员会和其他法律责任追究机制的惯例，出于现实的考虑，应把属时管辖权限制在某个事件、冲突或较短的期间。然而，各种由联合国协助的真相与和解委员会通常具有时间很长的属时管辖权。[10]

24. 如果国际司法委员会要改变其性质，成为一个说明真相的机构，那么《阿鲁沙协定》和关于设立国家真相与和解委员会的法律所设想的国际司法委员会与真相与和解委员会的关系将需要重新评估。

五. 国家真相与和解委员会及其与国际司法调查委员会的关系

25. 《阿鲁沙协定》中设想的国家真相与和解委员会负责行使调查、仲裁与和解以及澄清历史等职能。《阿鲁沙协定第一议定书》第 8 条规定该委员会的调查权力时使用的词语几乎与国际司法委员会的相同。其中规定：

[9] 1995 年的调查委员会强调，必须从历史观点来分析布隆迪的族裔冲突，该委员会建议：

> 如果决定…… 对布隆迪的灭绝种族行为行使国际管辖权，调查就不应限于 1993 年 10 月犯下的行为，也应扩大到过去犯下的行为，以确定它们是否也构成灭绝种族行为，并在如发现的确如此时，指出应对其负责的人他们绳之以法。应特别注意 1972 年发生的事件。根据所有的报告，那时曾有组织有计划地力图消灭所有受过教育的胡图族人。从来没有任何人因这些行为受到起诉”。（S/1996/682，第 498 段）

[10] 在塞拉利昂，真相与和解委员会的属时管辖权始于 1991 年冲突开始，止于 1999 年签署《洛美和平协定》（2000 年真相与和解委员会法(第 6 条，第 1 款)）。在东帝汶，接受、真相与和解委员会有权审议 1974 年 4 月 25 日至 1999 年 10 月 25 日之间的侵犯人权行为和其他罪行（关于在东帝汶建立接受、真相与和解委员会的第 2001/10 号规定(第 13.2 和 22.1 款)）。

委员会应查明并确定自布隆迪独立（1962 年 7 月 1 日）到签署该《协定》之日把布隆迪笼罩在悲剧阴影下的周期性冲突期间实施的严重暴力行为的真相，把罪行分类及确定责任，并查明实施犯罪者和受害者的身份。然而，该委员会不应有权将灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等行为分类。

26. 《国家真相与和解委员会的组成、组织和职能法》于 2004 年 12 月 27 日颁布，以便在布隆迪法律制度中实施议定书的各项条款。根据该法，委员会的任务是确定 1962 年 7 月 1 日以来发生冲突期间所实施的暴力行为的真相、确定灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪以外各种罪行的性质、确定责任并查明实施犯罪者和这类犯罪受害者的身份。委员会可以提出仲裁与和解手段，澄清真相。委员会拥有规劝证人前来委员会作证及提交文件的强制执行权力，以及复审在“谋杀和政治进程”案件中作出的最后判决的权力，以期就布隆迪的和解进程做出必要决定。委员会无权准许大赦，但可确定是否可针对“政治罪行”通过大赦法。

27. 委员会由 25 名成员组成，他们必须是布隆迪国民，并具有其他资格。委员会的下列程序具有准司法性质，也是有争议的：“原告”陈述其理由；涉嫌实施犯罪的人有答辩的权利；听取证人的证词；“答辩人”或“被告”做最后陈述。

28. 在通过关于成立真相与和解委员会的法律之前开展的协商过程充其量是有限的。评估团希望强调指出，与所有部门、团体、基层组织、政治行为者和公民开展广泛、全面及具有充分包容性的协商进程，是任何真相与和解委员会获得尊重和信誉的一个前提条件，否则委员会的调查结果就不太可能为整个社会所接受。评估团认为，许多对话者对国家级真相与和解委员会的信誉及其调查结果的可接受性表现出根深蒂固的怀疑和严重质疑，原因是缺乏一个透明、真正的协商进程，以及该委员会完全由布隆迪人组成这一事实。

29. 为了划清国家真相与和解委员会和国际司法调查委员会各自的管辖权，《阿鲁沙协定》规定前者负责“查明并确定把布隆迪笼罩在悲剧阴影下的周期性冲突期间实施的严重暴力行为的真相”。协定补充指出，该委员会“*不应负责将灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等行为分类*”。（着重线为后加）

30. 评估团认为，两个委员会之间的界限模糊不清。评估团还认为，如果属于真相与和解委员会管辖范围的罪行是“周期性冲突期间实施的严重暴力行为”，并且其性质足以把布隆迪笼罩在‘悲剧阴影’下，就不可能严肃地认为这些罪行是灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等罪行以外的其他罪行。因此，尽管对真相与和解委员会就灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等罪行发表意见的权力施加限制，但该委员会的属时管辖权和属事管辖权，包括其调查权力，在法律上和实践上都和国际司法委员会的相同。

31. 两个委员会的任务授权大致重叠，他们并行或相继开展业务造成了实际困难，其中特别包括出现调查结果相互矛盾的潜在危险，这些都促使评估团认为最

好把两个委员会的各个部分结合起来，成立一个由两个委员会混合组成的单一真相委员会。

六. “临时豁免”所涉及的问题、该条款的范围及其在国家和国际委员会以及在布隆迪国家级法庭的法律有效性

32. 《阿鲁沙协定》及其各项议定书、2003 年《关于尚未解决的政治、国防和安全权力共享问题的比勒陀利亚议定书》以及《关于对流放归来的政治领导人临时免于起诉的法律》中都规定有大赦条款。《第二议定书》第 22 条，第 2 款(c)项规定，国民议会应通过“必要的立法，准许临时免于起诉《协定》签署以前犯下的政治动机罪行”。《第三议定书》第 26 条，第(1)款(1)项规定：

> 将赦免各政党和运动所有战斗人员因参与冲突而犯下的罪行，*但灭绝种族行为、危害人类罪和战争罪*以及参与政变的行为除外。（着重线为后加）

《比勒陀利亚议定书》把大赦的范围扩大到保卫民主力量的所有领导人和战斗人员，以及布隆迪政府的安保部队(第 2 条)。尽管称作“临时豁免”，但对其时限并没有明确限制。

33. 《关于对流放归来的政治领导人临时免于起诉的法律》准许的大赦在时间以及在人员和属事范围上都比较有限。免受起诉的“豁免”覆盖 1962 年 7 月 10 日至颁布该法期间犯下的罪行，其“受益人”是从流放归来以参加过渡机构并已签署《阿鲁沙协定》的各政党的政治领导人或成员。在该法律有效期间，即在过渡政府运作期间，任何政治领导人都不得因在大赦所覆盖期间犯下的政治罪行而遭到逮捕、控告或起诉。然而在过渡时期以后，各政党的所有这些领导人和成员理论上均会受到起诉。“临时豁免”的属事范围扩大到政治动机罪行——虽然这类罪行基本上仍未界定，但其中明确排除了灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪。

34. 尽管在过渡时期以后“临时豁免”是否有效尚待以后见分晓，但出于下文提及的原因，“临时豁免”不太可能影响到真相与和解委员会或者国际司法委员会审理的诉讼，或者因此影响到国家法庭的审判程序。

35. 尽管真相与和解委员会作为一个非司法追究责任机制，其审理的诉讼原则上不应引起大赦抗辩，但《国家真相与和解委员会法》明确规定，任何人都不得利用自己的职位、特权和豁免权、所获得的任何大赦或者《诉讼时效法规》等作为拒绝出现在委员会面前的理由。

36. 同样，大赦不会因为大赦的属事范围有限以及国际司法调查委员会的法律基础，而成为国际委员会调查工作的障碍。由于“临时豁免”限于政治动机罪行，并排除灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等罪行，因此不会成为妨碍对这些罪行进行调查的障碍。此外，如果国际委员会由安全理事会的决议设立，就会成为联合国一个附属机关，因此就不会受到包括大赦在内的国家立法措施的影响。

37. 临时豁免在布隆迪国家法庭的效力问题目前基本上是一个理论问题。不仅起诉如此复杂的罪行的能力实际上不存在，而且他们根据《关于惩罚灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等罪行的法律》是否有权这样做也值得怀疑。该法第 33 条把调查 1962 年至颁布本法期间所犯下的灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等罪行的权力赋予国际司法委员会，把起诉这类罪行的权力赋予国际法庭。尽管国家法庭在技术上仍然有管辖权，但立法人员的意图明显是想把起诉过去罪行的权力赋予国际法庭。[11]

七. 法律改革的实施情况以及布隆迪执法的能力

A. 法律改革

38. 评估团根据其任务规定，评估了在实施《阿鲁沙协定》所规定的司法改革方面取得的进展，并评估了布隆迪司法制度在以不偏不倚、公平有效的方式，审判灭绝种族罪、危害人类罪以及战争罪责任人方面的能力。

39. 《阿鲁沙协定》[12] 所规定的立法、司法和体制改革包括以下方面：

(a) 颁布制止和惩罚灭绝人类罪、战争罪及其他危害人类罪的立法；

(b) 建立防止和根除灭绝种族罪、战争罪及其他危害人类罪的全国观察站；

(c) 改革各级司法机构，以期纠正一切族裔失衡和男女失衡情况；

(d) 对司法事务委员会这一最高司法惩戒机构进行改革，确保委员会以及整个司法系统的独立性；

(e) 根据需要修正《刑法》、《刑事诉讼法》、《民法》及其他法律；

(f) 通过建立全国治安法官学校等方式，开办司法培训课程；

(g) 通过聘用与任命、建立司法体系工作人员进修学院、以及提高地方治安法官的地位和改善他们的内部晋升程序等方式，促进布隆迪司法部门的男女平衡和族裔平衡；

(h) 采取措施打击一切形式的腐败，包括执行反腐败立法，建立监督机构，改善司法部门的聘用条件；

---

[11] 该法第 33 条规定：

> ……调查及确定 1962 年 7 月 1 日至颁布本法期间所实施的灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等行为的权力赋予国际司法调查委员会。
>
> 如果国际司法调查委员会的报告确定存在灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪等行为，布隆迪政府将在行使国家司法管辖权以外，请求联合国安全理事会成立一个负责审判及惩处罪犯的国际刑事法庭”。

[12] 《第一议定书》第 6 条、第 7 条第 18 款、以及《第二议定书》第 17 条。

(i) 向司法部门提供必要的资源，使之能够公平独立地履行职责。

40. 尤为重要的是《第二议定书》第 17 条第 10 款的规定，它鼓励在改善和改革司法制度方面开展国际合作：“应请求包括定居国外的前布隆迪国民在内的外国法学家对司法制度改革提供协助。为了增强对司法机构的信心，过渡政府可以任命任何此类人士担任司法职务。”评估团建议设立司法责任追究机制，对实施犯罪的责任人进行起诉，同时注意到该条款表达了该国政府让外国法学家进入本国法院系统的意愿。

B. 法律改革的实施情况

41. 在实施《阿鲁沙协定》规定的司法改革过程中，布隆迪政府颁布了若干法律，主要包括如下：

(a) 2003 年 5 月 8 日关于制止灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的第 004 号法律。该法律规定了灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪，但分别委托国际调查委员会和布隆迪问题国际法庭对这些罪行进行调查和起诉。

(b) 2003 年 9 月 22 日关于建立防止和根除灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪全国观察站的第 1/014 号法律。为了防止再度发生灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪，按设想把全国观察站，建成一个预警机制以及对可能导致族裔间暴力的全国进程进行监督的机构。然而，全国观察站的 45 名成员尚未任命。

(c) 2003 年 9 月 22 日关于赋予高等法院刑事管辖权的第 1/015 号法律。该法律将上诉法院的刑事管辖权下放，首次授权高等法院审理可判处无期徒刑或极刑的刑事案件。将刑事管辖权从三个上诉法院（位于布琼布拉、吉特加和恩格齐）下放到 17 个高等法院，大大减少上诉法院审理的案件数量，并在实际上确立了上诉权。该法还提供了一个机会，按照《阿鲁沙协定》的规定，通过招聘和晋升来纠正高等法院的族裔失衡情况。该法颁布之后，70 名来自地方法院的胡图族法官被晋升到高等法院。

(d) 2003 年 6 月 30 日关于司法事务委员会的组织结构和职能的第 007 号法律。依照《过渡时期宪法》，司法事务委员会负责监督司法行政，确保司法机构的独立性，并充当最高惩戒机构。然而，委员会的 17 名成员尚未任命。

42. 法律改革的执行工作不够完全并且出现拖延。随着该项法律获得通过，司法改革一般认为已经完成，但对于法律的执行方式几乎没有给予重视。因此，这在许多方面只是立法活动。除了该项法律赋予高等法院刑事管辖权，以及胡图族法官随后获得集体晋升之外，几乎没有切实实施法律改革或体制改革。即使在实施改革的领域，改革对布隆迪司法系统的能力的影响以及对进行公正独立起诉的执法能力的影响也很有限。

C. 司法机构的现状

43. 评估团对布隆迪司法机构的现状、以及对灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的责任人展开调查并提起诉讼的执法能力进行了评估，尽管不够彻底，但评估的重心放在以下指标上：⑴ 现有资源（财政、物资和人力资源）；⑵ 司法机构的现状、独立性与族裔构成、法官的资格、以及雇佣条件；⑶ 调查和起诉能力。

1. 现有资源

44. 在司法部门，根本就没有财政、物资和后勤资源，基础设施也是少之又少。位于布琼布拉的“司法宫”由两个审判室组成：其中一个供上诉法院和最高法院轮流使用，另一个供高等法院使用。缺乏纸张、家具、打字机等最基本的办公设备以及交通工具。法律拖延很久才在官方公报上公布，而且只有法文本（尽管基隆迪语是布隆迪最常用的口头语言)。这些法律文本只少量地发给各法院图书馆，并没有以其他方式提供给公众。尚未系统地公布判决书；上一次公布判决书已经是八年前的事。

2. 治安法官的现状

45. 整个司法部门同样缺乏人力资源，这既表现在人数上，也表现在任职资格上。问题的症结在于众所周知的低薪问题，而这也是导致腐败的原因。薪酬低还造成人才流失，大量法官离开司法机构，另谋高薪职业，主要是到非政府组织、联合国机构任职或私人开业。

46. 在一个法官人数少、薪酬低、素质差的体系中，具有必要法律任职资格的人就更少了。由于没有国家执法人员学校，在过去十年里，联合国人权事务高级专员办事处驻布隆迪外地办公室一直参与加强司法系统，实施司法协助方案（提供国际律师来支援地方检察官和辩护律师)，为警察部队成员、民事法官和军事法官、检察官、书记员以及监狱当局成员开办研讨会和培训课程。

47. 由于缺乏训练、负担过重和资源不足，司法机构还容易受到行政部门和立法部门的政治干预。尽管《宪法》对于司法机构的独立性作出规定，广大民众对司法机构的看法是：缺乏公正，存在族裔偏见，政治上具有依赖性。

48. 司法部门的构成依然以图西人为主，胡图人在法律行业中仅占微不足道的少数，这一事实使得司法机构缺乏独立性问题更加复杂化。然而，评估团承认，正在作出努力以纠正族裔失衡问题。目前，胡图族法官在地方法院法官中占多数(在地方法院，法学学位并非是获得法官任命的必要条件)。随着 70 名地方法院法官晋升高等法院，前者的族裔构成出现变化。然而，对新任命的法官进行培训还需要几年的时间。最高法院和上诉法院仍以图西人为主，在新设立的宪法法院，七

名法官中有四名为胡图人。[13] 在布隆迪法院体系、特别是较高一级法院的构成中，以图西人为主的情况可以部分归因于获得法律教育的机会不平等。然而，这一情况在很大程度上归咎于以下事实：在 1972 年的大屠杀中，许多胡图族知识分子、学者、学生、中学生以及法律界人士被当作主要目标。在一代胡图族律师遭到剿灭之后，下一代胡图人中几乎没有学习法律的愿望。

49. 由于执法机构总的来说能力低且运作困难，对大规模屠杀以及其他严重侵犯人权和违犯国际人道主义法的责任人的法律诉讼要么尚未提出，要么旷日持久，而且在多数情况下，严重侵犯了被告最基本的权利。布隆迪的司法制度在许多方面是一种厚此薄彼的司法。至少 8 万胡图族平民在 1972 年遭到屠杀，至今没有任何人因此被绳之以法，而在 1993 年政变以及接下来发生的大屠杀之后，对胡图族平民刻意进行大规模逮捕。

3. 调查和起诉能力

50. 司法机构的典型缺点普遍存在于整个司法部门，负责进行刑事侦查的刑警尤其如此。由于缺乏财政和人力资源（司法警察署只有 142 名警官任职）、办公设备、交通工具以及后勤，刑事侦查工作（刑事侦查几乎完全依赖证人证据）、证人出庭以及执行判决均受到严重制约。与司法系统各机关的情况一样，司法警察署的调查人员缺乏适当的任职资格和充分训练。

51. 作为对执法工作总的评估的一部分，评估团视察了姆皮巴监狱，目睹了那里严重拥挤和羁押条件恶劣的情况。姆皮巴监狱是布隆迪保安最严密的监狱、最高容纳能力为 800 人，却关押了 2 500 多名被羁押者，其中 1 000 多人正在等待审判，因此，该监狱没有能力接受更多的被羁押者。

52. 由于这些原因，布隆迪司法系统一直未能获得民众的尊重和信任。许多布隆迪人已对司法机关及其执法和提供基本保护的能力失去信心。评估团确信，司法机关根本不具备处理涉及灭绝种族罪、危害人类罪以及战争罪的复杂案件的能力。

八. 建议

53. 应采取何种方式来建立一个责任追究机制，以便布隆迪查清有关真相、调查有关罪行并将责任人绳之以法？在这一问题上，评估团考虑了《阿鲁沙协定》、布隆迪人民的需要和期望、布隆迪司法部门的能力、联合国既定的原则和做法、以及任何拟议解决办法的实际可行性。因此，评估团建议采用一个分两阶段的办

[13] 还在努力纠正男女失衡问题。随着更多的妇女加入法律行业，目前各法院均有妇女任职，其中包括上诉法院、最高法院（九名法官中四名为妇女）以及宪法法院（在七名法官中，包括院长在内的两名法官为妇女）。

法：先建立一个非司法责任追究机制，即成立一个真相委员会；再建立一个司法责任追究机制，即在布隆迪法庭系统内设一个特别分庭。

54. 评估团认识到，它提出的这种双机制偏离了《阿鲁沙协定》的具体文字（虽然并未违背其精神）。但与此同时，评估团也坚信，如果按《阿鲁沙协定》的规定成立两个并行委员会，那么就几乎必然会造成司法管辖权重叠、调查结果相互矛盾、资源浪费，甚至会使全国真相与和解委员会被边缘化。

A. 混合组成的全国真相委员会

55. 在设计非司法责任追究机制的模式时，评估团考虑了关于全国真相与和解委员会的组成、组织和职能的法律业已颁布，并考虑要避免出现两个雷同的委员会（即一个全国委员会和一个国际委员会）同时成立并运行的情况。因此，评估团选择了由这两个委员会的成员混合组成一个真相委员会。而拟建的真相委员会的法律基础将是一部本国法律，此法律可以是修改现行法律，也可以是颁布一部新法律。这样一个委员会从性质上来说仍是全国委员会；但从人员结构来说，它应由国际和本国成员混合组成，其中国际成员占大多数。这样一种有很多国际人员参加的真相委员会将会更有客观性、公正性和可信度。同时，通过让布隆迪人参与澄清历史真相和寻求民族和解，也使其更具有本国自主的色彩。拟建的真相委员会的模式将依据下列各项原则确定：

(a) 真相委员会的成立所依据的法律框架应包括一部本国法律以及一个联合国同布隆迪政府的协定。该本国法律将明确委员会的工作主题、属时管辖权和属人管辖权、职权以及同特别分庭的关系。联合国同该国政府的协定将明确联合国在该委员会的建立和运行中的合作方式与条件。该法律将作为协定的附件，成为协定有机的组成部分。

(b) 根据《阿鲁沙协定》，委员会的任务是查明布隆迪冲突的有关事实并确定冲突的原因及性质，对自 1992 年布隆迪独立以来出现的罪行进行分类，并查出各次冲突中灭绝种族罪、反人类罪以及战争罪的责任人。

(c) 评估团提议由国际人员和本国人员混合组成委员会的同时也非常清楚布隆迪社会存在深刻的民族裂痕，两大民族互不信任。因此，评估团提议，在选择布隆迪委员时，要特别注意确保这些本国委员必须有正直、客观、公正的口碑，而且在布隆迪被公认能够超越民族裂痕的影响。

(d) 真相委员会同特别分庭的关系将取决于它们成立的顺序，而二者的合作模式也将由它们各自的基本文件确定。不过，预计，由于真相委员会所需人力和财力不多，将会首先成立。而真相委员会的迅速成立将能够确保在特别分庭成立时，检察官可分享委员会有关调查的结果。不过，至少在一段时期内，这两个机制很有可能会同时运作。

(e) 在这两个机制同时运作的情况下，它们的合作模式将包括委员会向法庭移送案件、二者共享信息和证据材料、以及酌情共享服务、知识和专长。评估团回顾，在塞拉利昂和东帝汶，也曾有真相与和解委员会同一个本国或国际法庭同时运行的情况，因此也同样需要确定联合国协助下的司法责任追究机制和非司法责任追究机制之间的关系。

56. 参照以往的经验，特别是联合国协助下的塞拉利昂真相与和解委员会的经验，评估团建议采取一个更加简化的架构和人员结构，以此作为依据，来确定布隆迪真相委员会的财务、后勤和人员需求：

(a) 评估团认为，《全国真相与和解委员会法》规定设 25 名委员，这过于臃肿了。评估团建议，真相委员会由五名委员构成，三名国际委员，两名本国委员。

(b) 委员会的执行秘书将负责委员会及行政支助人员的行政事务。

(c) 委员会的核心活动将由两个股来开展：调查股负责调查有关罪行并查明责任人；研究股负责确定冲突的原因和事实，以及不同暴力周期中发生的罪行的性质。调查股和研究股的人员结构应是混合的，其中应有相当部分为国际人员。这些人员分别包括调查员、法医鉴定专家、历史学家、政治学家及其他专家。真相委员会进行的不是刑事或司法调查，但调查员们在其信息搜集活动中，应充分尊重证人的权利，并严格按法律程序办事。

(d) 委员会将在布琼布拉设立主要办事处，并在全国设立若干区域办事处。将为委员会提供家具、办公设备及维修用品、各项服务、水电、交通工具及通讯手段。

(e) 按照国际法，布隆迪政府应负责委员会中联合国工作人员及其他国际工作人员的安全与安保。尽管布隆迪政府已表示愿意承担这一责任，但其履行国际义务的能力有限。因此，委员会将设立一个安保办公室，负责在同当地及政府有关部门保持联络的基础上，保护物资、人员及设备。具体的安保措施还要到委员会成立之时才能确定，但可以预见，委员会房舍内的安保将由委员会雇用或获得的警卫人员来提供，而外部安保将由该国政府提供。还必须为各位委员配备贴身警卫，并为在全国各地出差执行任务的调查员配备陪同护卫人员。在当前的情况下，还应向证人提供充分保护。也可根据联合国布隆迪行动成立时的安全需求，考虑能否扩大其任务范围，使其包括为委员会和特别分庭提供安保。

(f) 更详细的费用估计要等真相委员会成立时才能提出，不过，评估团注意到，架构类似的塞拉利昂真相与和解委员会的财务费用为 600 万美元。

B. 在布隆迪法院系统内设立特别分庭

57. 在审议为布隆迪建立司法责任追究机制过程中，评估团根据联合国十年来在致力倡导司法和法治方面取得的经验，研究了联合国设立或协助的各种法庭，以及这些法庭的法律地位、财务机制、效率与成本-效益和它们留下的遗产。

58. 处理前南斯拉夫和卢旺达问题的两个特设国际法庭，是最早由安全理事会决议根据《联合国宪章》第七章所设的国际刑事法庭；它们属于安全理事会附属机关，经费全部由分摊会费提供。这两个法庭从 1993 年和 1994 年设立以来造成了大量费用，其程序冗长，而且设于发生罪行的国家境外；鉴于这些因素，评估团决定，建议布隆迪不应设立类似的特设国际法庭。

59. 依据联合国和塞拉利昂政府之间的协定设立的塞拉利昂问题特别法庭，属于另外一类国际法庭，其经费最初来自自愿捐助。与前南斯拉夫和卢旺达问题特设法庭不同，该法庭设于发生罪行的国家境内，但不是塞拉利昂法院系统的组成部分。由于特别法庭在开展活动的第二年发生资金短缺，因此提出了有限补助金申请，并获 2004 年 4 月 8 日大会第 58/284 号决议核可。

60. 评估团决定建议在布隆迪法院系统内设立特别分庭，所依据的模型是正在波斯尼亚和黑塞哥维那国家法院内设立的战争罪行分庭。这样，评估团选择的司法责任追究机制不仅设于该国境内，而且是布隆迪法院系统的组成部分（“法庭中的法庭”），以期加强司法部门的物质和人力资源，留下一批受过训练的法官、检察官、辩护律师和有经验的法庭管理人员。

61. 作为“法庭中的法庭”，在布隆迪法院系统内设立的特别分庭有权起诉对布隆迪境内发生的种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪负有最大责任者。其届时管辖权将限于冲突的特定阶段，至少将包括 1972 年至 1993 年期间的各项事件。

62. 设立特别分庭的法律基础及规范其活动的适用法律将为布隆迪法律，但需作出必要修订以确保从程序上保证公平审判和适当法律程序。然而，为联合国在设立特别分庭方面提供合作的目的，其成立文书必须从可能判处的刑罚中排除死刑，并声明给予种族灭绝、危害人类罪和战争罪的任何赦免在分庭无效。

63. 联合国与该国政府之间应达成一项协定，确定联合国在特别分庭的设立和活动方面给予合作的条款和条件，并附上设立特别分庭的法律。

64. 特别分庭将有一个（或若干个）审判小组和一个上诉小组，分别由 3 名法官和 5 名法官组成。

65. 特别分庭将混合组成，大多数为国际法官，另有一名国际检察官和一名书记官长。检察官办公室和法庭管理科将包括大量国际组成人员。

66. 鉴于布琼布拉司法大厦可供使用的基础设施有限，该国政府将提供另外的房地，必要时由特别分庭进行翻修。

C. 财务机制

67. 设立的真相委员会和特别分庭将是国家法律实体。这样，它们不是联合国机关，一般不应通过分摊会费提供经费。然而，对于布隆迪的情况，设立任何责任追究机制均需全部依靠国际筹资，或为自愿捐助，或至少一部分通过分摊会费。虽然目前评估真相委员会和特别分庭的经费和其他需求为时尚早，但是评估团希望强调指出，应当充分考虑到设立任一机制或两个机制的决定所涉的经费，以及必须确保可行和持续的活动。在这方面，评估团希望重申，秘书长在 2004 年 8 月 23 日关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法的报告中提出的请求：

> ……今后的任何财务机制都必须提供有保障的和持续的所需经费来源，以任命官员和工作人员、订约外包事务、采购设备和支助调查、起诉和审判并迅速进行这些工作。因此，在这些情况下仍然必须依靠分摊缴款。司法机构的活动不能完全依靠变化无常的自愿资助（S/2004/616，第 43 段）。

九. 意见

68. 评估团被授权研究应布隆迪政府请求设立国际司法调查委员会的可取性和可行性，认为有必要设立一个委员会，但不一定采取该国政府要求的安排和形式。在冲突后布隆迪建立司法和法治的综合和“统一办法”下，评估团建议，设立一个确定真相机制，以客观、公正和可信地澄清真相；在布隆迪法院系统建立一个特别分庭，以加强司法部门的能力，并留下国际司法标准和一代受过训练的法官、检察官、辩护律师和法庭管理人员。因此，设立两个责任追究机制应在布隆迪总体司法改革和能力建设的一般框架下进行，并应与任何此类司法和法治举措相辅相成。

69. 联合国布隆迪行动（ONUB）为联合国参与恢复和平、建设民族和解和实现正义提供了绝好的机会。同样在此框架下，联合国布隆迪行动和联合国人权事务高级专员办事处均应依据安全理事会第 1545（2004）号决议赋予的任务，参与国际真相委员会的设立和活动，并加强布隆迪司法部门的能力。

70. 安全理事会反复重申，布隆迪各方以主人翁态度看待这个解决有罪不罚现象极其恶劣的影响的进程是至关重要的。安理会多次承诺，国际社会愿意并随时准备协助有关努力，以建设布隆迪推动遵守人权标准与法治的能力，并结束有罪不罚（S/PRST/2003/4）。2003 年 6 月安全理事会派往中部非洲的代表团的最新报告中建议，安全理事会应协助布隆迪结束有罪不罚，并认真考虑该国政府提出的按照《阿鲁沙协定》规定设立国际司法调查委员会的要求（S/2003/653，第 44 段）。

71. 评估团建议联合国和布隆迪政府应就联合国在两个责任追究机制的设立和活动中提供合作的条件达成一项协议，为的是确保布隆迪政府对提供合作（包括应特别分庭的要求交出被起诉者）的责任作出国际承诺，并检验其结束有罪不罚和将应付责任者绳之以法的政治意愿。

72. 鉴于安理会的各项声明和意向声明，评估团认为，联合国不能再设立调查委员会却不重视其建议，否则必将严重损害本组织在促进司法和法治方面的公信力。因此，评估团认为，现在必须对布隆迪境内寻求真相和正义的工作采取综合办法。

73. 与《阿鲁沙协定》计划采取的国家和国际平行双轨制不同，评估团提议采取合作努力，在国际社会提供的协助下，仍由布隆迪政府最终负责消除有罪不罚和恢复法治。

74. 本报告是应安理会关于研究为布隆迪设立国际司法调查委员会的可取性和可行性的要求提交的，是在布隆迪建立司法和非司法责任追究机制的两阶段过程的第一阶段。如果得到安理会接受，就应授权秘书长开始与布隆迪政府商谈如何实际执行设立真相委员会和特别分庭的提议。

75. 在第二阶段，可在与政府商谈过程的同时，与一系列国家行动者及广大民间社会展开基础广泛、真实和透明的协商，以确保在可为联合国和布隆迪政府接受的建立司法和非司法责任追究机制的一般法律框架下，考虑到布隆迪人民的意见和愿望。